

# アメリカ連邦政府の財政再建と予算過程 ：1983-1986年度の予算政策と予算過程

納 富 一 郎

## 目 次 序

I 財政再建の予算過程：1983-86年度の予算過程（第27巻第4号（1994年11月）掲載）

II 分析と評価（以下 本号）

はじめに

1 レーガン政権の予算政策と予算編成

2 議会の予算政策と手続き

3 赤字削減の規模と残された遺産

まとめ

## II 分析と評価

はじめに

I ではアメリカ連邦政府の1983年度から86年度の財政再建過程について、レーガン政権の予算政策とそれに対する議会の予算政策を対比しながら、各年度ごとに予算決議と調停過程、歳出法案の決定について述べた。政権と議会の間の予算政策の対立によって、財政再建の予算過程は政治的な党派的な対立の場となった。ここでは、その経過をふりかえるとともに、予算過程と政策および結果の相互の関連に注目し、この時期の予算問題を総括的に考察する。毎年の予算決定において財政赤字の削減が焦点となったが、1986年度の実際の赤字は2200億ドルにのぼり、GNPの5%を越える水準となった。財政赤字をこのように持続させた原因は何か。それにもかかわらず、財政再建

政策として達成したものは何か。支出削減や増税はどの程度まで行われたのか。このような問題について、さまざまな基準・視角からの分析や評価がある。ここでは、そのような分析・評価を参考にしながら考察する。

財政赤字の原因について、政権と議会の両政党は責任を相互になすりつけ、財政再建の方法をめぐることはまさにそのことが争点となった。たとえば、議員たちの支出削減への抵抗が財政赤字を削減できなかった原因であるとか、その逆にレーガン大統領の減税と国防増額の予算政策にこそ赤字の原因があるという論争が繰り返された。予算政策の内容そのものは利害をめぐる争いであって、その正当性を客観的に論じることにはできないし、ここでの課題ではない。

過程と政策および結果を関連させてみると、財政赤字の削減のために予算過程・手続きを変化させたが、その逆に予算過程や手続きのせいで財政赤字が生じたと捉えることはできない。予算政策について対立の多いばあいには、予算過程についても秩序が存在しない。レーガン政権の行政府予算の編成と議会の予算過程・手続きは、それぞれの予算政策を盛り込むためにどのように展開したのか、そして両者の相互依存関係から生まれた結果はどのようなものなのか、というように問題を立てるのがふさわしいであろう。ここでは、行政府の予算政策と過程、議会の予算政策と過程という順序で考察する。

次に、財政再建の成果として、達成された赤字削減の規模をめぐる評価や、この時期に残された遺産として捉えるべきものを述べる。赤字削減の規模ははっきりとは目に見えないが、かなりの巨額のものであったという評価と、そこには見せかけやごまかしがあるという評価がある。最後に、財政再建を財政構造の弾力性を回復するという意味で捉えると、成果と遺産のミックスされた状況であるというのがこの時期の予算政策の最終的な評価である。

## 1 レーガン政権の予算政策と予算編成

### (1) レーガン政権の予算政策目標と結果

レーガン政権の予算政策は予算赤字の原因なのか？レーガン政権が就任した当時の予算政策の目標は、国防支出の増額と優先順位の変更、減税による経済構造の再編、そして財政均衡であった。その目標は1981年2月に計画と

して公表されたが、1986年度時点での実際と比較したものが、表1に示されている。財政均衡の目標が大幅な赤字になったのは、減税・減収と国債利子の増加によるものであることを、表1は示している。

収入の減少には、この期間の減税と増税を差し引いた純減税と、経済予測の大幅な誤差による影響が出ている。ストックマンOMB長官によると1986年度までの予測誤差はGNPで2.1兆ドルに及んでいる。<sup>(1)</sup> 最初から指摘されてきたことであつたが、レーガン政権の経済予測は「ばら色のシナリオ」であつて、予算編成については財政責任ではなく「逃避の道」を作っていたと論評されている。<sup>(2)</sup> それが原因の一つとなつて、赤字が累積し利払いが増加した。政策に注目すると、支出面ではレーガン政権の求めた国防増額は削減を受け入れざるを得なかったが、他方では個人への移転支出や州・地方への補助金は結果的には政権の求めた方向に進んでいることを示している。国防の増額を削減される以上に国債利子の増加が著しいことは、ますます減税の大きさおよび経済予測・想定の誤りを示唆するものである。

レーガン政権は減税を維持することに成功した、内政支出の削減ではエンタイトルメントの抑制に成功した。国防増額要求は縮小されたが、内政支出のうちの「その他」の削減は当初からまったく具体的なものではなく実施さ

表1 レーガン政権の予算目標と実際：1986年度（億ドル）

事 項	1981年の1986年 度見込み	1986年度の実際	比 較	割合(%)
予算収入	9402	7691	1711	68.7
国防支出	3427	2734	-693	-27.8
個人への支出	4457	4480	23	0.9
州・地方への補助金	451	608	157	6.3
純利子	628	1360	732	29.4
相殺収入	-423	-330	93	3.7
その他	1003	1047	467	18.7
節約	-423	—		
予算支出計	9120	9898	778	31.2
赤字・黒字見込み	282	-2207	-2489	100.0

(資料：見込みはOMB「1982年度予算」123-124頁、実際はOMB「財政統計 1988年度」表6.1)

れなかった。そのような結果として、予算赤字を抱えたということになる。

異なる基準から見ると、もっと違って見える。表2はCBOの作成した資料であり、1981年1月のレーガン就任以前の政策をベースラインとして延長してみても、それと1985年までの予算政策を実施した後の現実を比較したものである。各年度の実際の経済状況を基礎にして、政策による変化のみを取り出して推計している。ここでベースラインとして想定されているのは、国防については毎年3%の実質増加率、国防以外の裁量支出ではCBOのベースラインをその後の実際の物価上昇率で調整したもの、エンタイトルメントと税法は1981年当時の法を前提にしたものである。もし、1981年の政策を継続したばあいのベースラインでは1986年度の赤字は640億ドルであるが、1985年までの政策によると1986年度の予算赤字は2060億ドルにのぼると見込まれた。その相違の源泉は、1981年から3年続いたERTA減税の影響で収入が1300億ドル以上減収となったこと、支出の側では政策変更による利子の増加の影響が大きい。したがって、ここでもやはり赤字の原因として、減税と財政赤字による国債利払いの増加ということが浮かび上がってくる。

ただ、表1と異なる点は、ベースラインと比べた国防の増額と内政支出の削減ということである。国防と内政支出の裁量支出とエンタイトルメントを見ると、前者は増加したものの後者は削減されており、相互に相殺していることを示している。表1と重ねてみると、レーガン政権は1981年の「現行政策のベースライン」以上の国防増額とベースラインより少ない内政支出の削減を要求したが(表2)、実際にはそれはいずれも抑制されて、国防増額は削られ内政支出削減の抵抗が強かった(表1)ということである。財政赤字の第一の原因は、減税と国債利子にある。ただ、実際には税制をそのまま維持することは現実的ではなく、レーガン政権だけではなく議会も減税に賛同したことは注意しなければならない。

表1に示したように、減税にもかかわらず楽観的な経済予測に基づいて税収を過大に見込んだことが、予算赤字の大きな理由である。問題はその後になって実際の収入が見込みよりも少ないことが判明してから、支出側でそれをバランスさせることができなかったことである。表2からはレーガン政権は国防増額と内政支出削減を獲得したことが理解できるが、個々のプログラ

表2 1981年政策のベースラインと支出政策の変更の影響（10億ドル）

事 項 ・ 年 度	1982	1983	1984	1985	1986
1981年政策の 収入	659	676	765	846	919
ベースライン 支出	764	826	860	920	982
収支 赤字	106	151	95	74	64
実際の政策の 収入	618	601	666	735	788
財政収支 支出	728	796	842	938	995
赤字	111	195	175	203	206
1981年1月政策による支出					
法律改正	764	826	860	920	982
国防	+3	+16	+23	+35	+41
国防以外の裁量支出	-29	-28	-23	-16	-23
エンタイトルメントと義務的支出	-11	-18	-24	-18	-37
純利子		-1	-2	-2	-1
相殺収入		-1	-2	-2	-2
政策変更の利子への影響		+3	+10	+21	+35
総計	-36	-30	-18	+18	+12
1985年政策による支出	728	796	842	938	995

（資料：CBO「経済と予算の見通し」1985年2月、付録D「1981年1月以降の予算政策の変更」）

（注：1985年度は見込み、1986年度はベースラインの収支推計である）

ムでの成功は全体としての予算目標の成功には到らない。問題はしたがって、全体的な財政赤字削減の政策として適切であったかどうかである。

アーバン・インスティテュートのグレゴリー・ミルズは、レーガン政権予算を「予算規律の失敗」と評価している。<sup>(3)</sup>大統領は租税と支出をその当時の世論の歓迎する方向に動かしたが、財政責任を維持することに失敗し、予算と経済を大きなリスクに晒したと指摘している。個々の政策目標の実現は、全体の財政プランの成功をもたらすものではない。

レーガン政権が求めた支出の優先順位の変更という予算政策が、はたして収入と調整するという全体的な財政政策と両立するものであったのかどうかの問題になる。このような視点からレーガン政権の予算を考察しているのが、マーク・カムレット等の分析である。<sup>(4)</sup>レーガン政権はそれ以前の政権と比較すると、支出の優先順位の変更では際立っているのだが、それが現実的な

ものであったのかどうか問題となる。

カムレット等は基準となる予算政策・財政政策について、過去(1955-1981年度)の経験から現実的な予算決定のモデルを想定している。そのモデルは多くの変数の予算への影響の程度を分析するものである。経済的には成長率やインフレ率や失業率などのマクロの経済変数が各支出にどのような影響を与えてきたのか、政治的には議会の勢力が異なるに応じてどのように内政支出が変化するのか、また予算政策の決定において国防と内政支出の予算決定は相互に依存関係にあってどのような選択を行うのか、それぞれの支出には特有の社会的背景となる要因がどのように影響を与えるか、収入の制約下でどのように支出総額が決定されるのか、以前の支出が現在の支出にどのような増分主義的な影響を与えるのか、というさまざまな要因を考慮したモデルである。予算支出の決定モデルには議会における政党の優勢も変数として織り込まれていることに注意したい。このモデルをもとにして、この時期の収入制約のもとで、レーガン以前の政権のもとで起こったであろう予算支出をシミュレーションしている。それと、実際のレーガン政権期の議会決定後の予算結果とが比較されている。

表3はその分析結果を示している。1986年度のシミュレーション結果と実際を比較してみると、国防はシミュレーションよりも550億ドル・25%多く、内政支出のうちの統制可能な支出は690億ドル・33%少ない。統制不可能な支出は意外にも310億ドル多い。レーガン政権下での国防支出の突出と内政裁量

表3 レーガン減税のもとでの支出優先順位のシミュレーション (10億ドル)

事項	国防		統制可能支出		統制不可能支出		利子	支出総額		収入	赤字	
年度	SIMU	実際	SIMU	実際	SIMU	実際		SIMU	実際		SIMU	実際
1982	159	183	156	133	329	342	99	742	757	659	83	98
1983	171	209	184	132	366	395	105	826	841	633	193	208
1984	161	231	197	146	389	386	128	875	891	707	168	184
1985	174	246	209	168	406	447	156	945	1017	795	150	222
1986	203	258	229	160	425	456	172	1029	1046	837	192	209

(資料：マーク・カムレット、デビッド・モウエリー&ツァイ・チュー・スー「支出優先順位の転覆？レーガン政権の予算戦略」1988年)

(注：支出総額は相殺収入を除き、収入総額に相殺収入を含む。収入と国債利払いは実際の金額である)

支出の削減という優先順位の転換を示している。支出総額はレーガン政権の実際の方が多く、したがって赤字も多い。レーガン政権期に制定された減税規模を与えられたものとする、以前の政権のもとでは国防支出と支出総額を抑制したであろうことを示唆している。シミュレーション結果の赤字が少なくなれば国債利払いも少なくなるので、この表に示されているよりも支出総額は少なくなる。前任者達の優先順位にしたがっていけば、内政支出の削減はもっと少なく、国防支出や統制不可能な支出はもっと多く削減されていたであろう。表3が示しているのは、過去のパターンと異なって、内政支出については収入制約やその他の支出の圧力に制約されるようになったが、他方では国防支出が財政圧力に制約されなかったということである。

減税と景気変動による収入の規模の変化を前提にすると、戦後の経験に基づけば、内政支出は多く、国防支出はもっと少なかったはずである。レーガン政権のもとでの実際の支出では内政支出が著しく少なく、多面では国防支出は著しく突出している。そこにレーガン政権の支出優先順位の抜本的な再編という目標の達成を見出すことができるが、その結果として赤字は巨額なものになる。収入制約と国防支出との間に従来あったバランスを破壊したこと、大幅な減税を3年間にわたって実施しながら同時に国防の増額を求めたことに、財政赤字の原因があるという評価がここからは出てくる。減税が収入制約となって支出削減を余儀なくするという「兵糧攻め」dietaryの戦略理論は、実際には放棄されている。そのような戦略を実際にレーガン政権は要求したのではなく、楽観的な経済見通しによる逃避に頼ったからである。大規模な内政支出削減はどのようにして進められたのであろうか、次に考察しよう。

## (2) 内政支出削減と予算編成過程の変化

レーガン政権の予算編成は国防費の増額と内政支出削減を繰り返して強調した。国防費は1982年度予算の編成で決定された国防の5カ年計画が既得のものとなり、OMBは削減できなかった。レーガン政権の予算案には「国防増額を含めたベースライン」として織り込まれた。1982年度の減税の決定と国防増額の結果として、赤字削減を実施するには巨額の内政支出削減をしないけ

ればならなかった。各省庁の要求のプログラム分析による支出削減によって赤字削減を実施するような余裕はなく、もっと大きな削減が求められた。省庁の予算要求の個々の項目を削減するよりも、インフレ率や議会の生計費調整COLAの決定による支出削減効果の方が大きい。<sup>(5)</sup>

各省庁の予算要求を審査するボトム・アップの過程を伝統的な予算編成だとすると、支出の優先順位の大幅な再編を求める大統領は、トップダウンの予算編成を強化しないといけない。支出総額の抑制という任務を達成するために、支出削減は一律の削減、予算凍結などが特徴となった。内政支出削減の対象にあげられたプログラムは、政権の自由市場やサプライサイド経済学の「教義」から出てきた。<sup>(6)</sup> Iで述べたように、行政管理の改善のためにグレース委員会の勧告が作成されたが、その内容も実際のところは政策的・政治的な決定に係わるものであった。したがって、その過程は次の段階では議会対策を必要とした。レーガン政権の予算案そのものは議会の選好を考慮したものではなかったが、それを実施するためには議会対策が必要であった。OMBはホワイト・ハウスを代表して、議会との予算交渉に乗り出すことになり、予算編成は政治的な・党派的な性格を帯びることになった。OMBの予算編成における役割は変化し、議会の情報収集が重視された。ストックマンOMB長官の回顧によれば、行政府予算と議会予算の過程をオン・ラインで結び付ける回路が必要になった。<sup>(7)</sup>

しかし、議会との政治的交渉では、レーガン大統領は妥協を求められることになった。その結果が、国防増額要求での妥協であり、内政支出削減での譲歩となった。個々の歳出法案に対する大統領拒否権の威嚇はあったが、実際には行使されることは少なかった。議会予算過程への関与には一定のパターンはなかった。レーガン大統領にとっては上院での共和党の優勢が議会対策の手掛かりであったが、共和党指導者との協議によってむしろ妥協を迫られることが多かった。政権は、したがって議会予算過程・手続きにたいするフラストレーションに満ちていたが、その現れが歳出法案に対する個別拒否権の要求や均衡予算を定める憲法修正の手続き変更を求める主張であった。

Iにおいて述べた予算過程をふりかえってみると、1982年の83年度予算編成では上院共和党の支持を得ることができた。1983年の84年度予算編成では、



議会の調停指令に含まれていた増税に対して、レーガン大統領は拒否する姿勢を崩さなかったので、議会予算決定は混乱し調停法案は成立しなかった。1984年の85年度予算編成では、上院共和党との「ばら園の合意」によって妥協案を見出したが、下院の民主党予算委と上院予算委は別々の道を歩み会計年度の初めまでに第1次予算賛同決議を決定することができなかった。1985年の86年度予算編成では、上院共和党への働きかけによってレーガン政権は内政支出削減を獲得したものの、下院のオニール民主党議長との交渉によって国防削減を免れる妥協案を支持した。議会予算過程への関与は必ずしも一貫したパターンではなく、機会主義的であった。上院と下院の政党支配の分裂が事態を一層複雑にした。<sup>(8)</sup>

OMBの役割は伝統的な予算編成とは異なるものになったが、過去において経験したような独自の予算編成の改革をもたらすものではなかった。この時期にはOMBによる行政府予算編成は議会予算過程に対して影響を与え、行政府と議会の相互依存関係が目立ってきた。そのなかで、議会はどうのような予算政策を追求したのか？予算決定の継起的な順序では、政権の予算案が先ず最初に現れて、それに対応して議会予算が決定される。大統領予算は始まりを意味するものであるが、議会予算過程はどのように続いたのだろうか、議会に目を向けよう。

## 2 議会の予算政策と手続き

### (1) 予算決議の決定

レーガン政権の予算案は議会に提出されると同時に死んだ、dead on arrivalと呼ばれることが多かった。レーガン政権の予算案は国防増額を要求したが、そのことが議会に逆に支出削減の余地を与えた。表4の示しているように、議会予算決議はレーガン政権の要求する国防増額を削減して、内政支出増に振り替えている。政権の予算案と議会の第1次予算決議を比較してみると、レーガン政権の要求した国防増額を議会は若干削減し、他方では人的資源の内政支出を増額している。1983年度は例外であるが、その後の年には予算決議においてレーガン政権の要求額を増額したのは、国防支出要求の削減の範囲内であった。つまり、議会予算決議はレーガン政権の要求以上に

表4 レーガン政権の予算案と議会予算決議の比較（億ドル）

		収入	支出	国防	人的資源	赤字
1983年度	政権予算案	6661	7576	2210	3686	-915
	議会予算決議	6659	7698	2139	3826	-1039
	相違	-2	+122	-71	+140	+124
1984年度	政権予算案	6597	8485	2453	4053	-1888
	議会予算決議	6796	8589	2400	4071	-1793
	相違	+199	+104	-53	+18	-95
1985年度	政権予算案	7451	9235	2720	4431	-1804
	議会予算決議	7509	9320	2629	4380	-1811
	相違	+58	+65	-91	-51	+7
1986年度	政権予算案	7937	9737	2856	4566	-1800
	議会予算決議	7957	9676	2676	4627	-1719
	相違	+20	-61	-185	+61	-81

（資料：議会予算決議は予算委員会「第1次予算賛同決議報告」、政権予算案はOMB「予算」の各年度。現実にはOMB「財政統計 1988年度」表1-1より）

（注：人的資源にはコミュニティ開発、教育・社会サービス、医療、社会保証（メディケアと年金は別に分類されたものを含む）の機能別分類の合計である）

は財政赤字を増加させるものではなかったと見ることができる。

租税政策では表5に示しているように、1981年のERTAによる減税が3年間にわたって段階的に実施されたために、後年度になるほど大幅な収入の減少を招いている。その後、1982年のTEFRA、1983年の社会保障法修正、1984年の赤字削減法と増税が実施されたが、それらの影響は1986年度でみると700億ドル程度である。1981年ERTA減税による大幅な収入減少が2000億ドル程度であるから、純減税規模は1300億ドルとなる。この期間の予算過程における予算政策決定を前提にすると、増税を主導したのは議会でありレーガン大統領の反対を押し切っていたのであるから、財政再建のために議会はERTA減税の見直しを行った、政策の方向転換を図ったと評価できる。

予算の支出面では、議会の論議は支出削減の対象をめぐるものであった。レーガン政権の内政支出削減と国防増額要求に対して、おおまかにまとめるならば議会の両党はそれぞれに支出削減のバランスを重視した。Iにおいて述べたことをふりかえると、民主党は1983年度予算では「公平で平等な負担」による国防支出削減を決定し、1984年度には過去において削減されたプログ

表5 収入のベースラインと租税政策の影響 (10億ドル)

事項・年度	1982	1983	1984	1985	1986
1981年の収入政策	659	676	765	846	919
法律の制定					
1981年 ERTA	-42	-93	-141	-169	-208
1982年 TEFRA		+16	+34	+37	+48
1982年地上交通支援法		+1	+4	+4	+5
1983年社会保障法修正			+6	+9	+9
利子・配当源泉課税廃止			-3	-2	-2
1984年赤字削減法			+1	+9	+16
その他	+1	+1	+1	+1	+2
総計	-41	-75	-99	-111	-130
1985年の収入政策	618	601	666	735	788

(資料：CBO「経済と予算の見通し」1985年2月，付録D「1981年1月以降の予算政策の変更」)，(注：1985年度は見込み，86年度はベースライン推計値である)

ラムの回復を狙った。1985年度には「pay-as-you-go」による国防増額要求の抑制・牽制と内政支出の削減を図り，1986年度には国防削減と内政支出の「凍結」を決めた。上院共和党は，レーガン政権の国防増額要求を削減し，内政支出とのバランスを強調した。1983年度予算では年金を含めた内政支出削減と国防費削減を図り，1985年度には内政・国防支出の均等な削減を求める「支出キャップ」を提案し，1986年度には年金と国防費を含む「包括的な凍結」を決めた。レーガン政権が優先順位を大幅に変更しようとする予算要求をしたのに対して，支出削減のプログラム間での公平性とか包括性などの基準が重視された。

議会における予算決議の決定は，支出削減に対する政治的な制約と議会組織の分立的な構造のなかで行われる。内容については，政治的な制約のなかで公平性や包括性が追求された。手続きでは，対立する政策の妥協や譲歩を得て多数派を獲得することが必要であるから，時間のかかる過程となった。

## (2) 議会予算決議，歳出法案の遅れ—予算過程の麻痺

議会予算決議の決定は一定のパターンをとることはなく，時々の状況によって変化した。レーガン政権の予算案が公表されると，次に議会予算決議の

決定の事前の政治的な交渉が開かれることが慣例のようになった。そこで、政党の指導部の役割や機能が重要なものになった。しかし、必ずしもそれが成功したわけではなく、財政赤字の削減方法をめぐって多数派の形成は困難を抱えており、予算決議が否決されたり、あるいは本会議での大幅な修正を受けた。

1983年度予算決議では下院指導部は民主党案を作成したが、本会議で否決された。共和党はレーガン政権の国防増額を牽制し増税を承認させることで、予算赤字を削減し均衡予算目標を掲げて政党の団結を図ろうとした。1984年度予算では、下院予算委員会と指導部はERTA減税を制限し、減税を取り止めることによって赤字を削減しようとした。実際にはその案は下院歳入委員会によっては採択されずに、異なったものになった。上院共和党指導部はレーガン政権との妥協案を作成したが、共和党穏健派による増税を含む予算案が本会議で可決された。1985年度予算では、上院共和党指導部はレーガン政権との「ばら園」での合意を守ろうとした。下院民主党は国防増額を赤字の原因とみなしその財源として増税を提案して、レーガン政権の国防増額に対して財政責任を追求しようとした。そして両院協議会の交渉が行き詰まった。1986年度予算決議では、下院は国防費の実質削減を求めた。上院共和党は包括的な凍結を提案するに到った。

予算決議は戦略的な立場を明確にした。議会の両院が異なる政党支配のもとに置かれるという状況のもとでは、両院協議会で相互に相手の妥協を強いるための予算決議を作成したり、財政赤字の責任を負わせたり非難を回避することが政党の予算戦略になる。指導部の関与は、したがって、対立の多い時期に行われたいけない予算決定の反映であった。予算決議が予算委員会だけでは決定できなくなったことが、この時期の特徴の一つである。

政治的な対立の多い予算決議の決定は、予算の日程に遅れを招いた。議会予算法の定めた5月15日の予算決議決定の締切は守られず、その場その場での特例規則によって現実に合わせてられた。議会予算過程の混乱が目立ってきた。表6に示すように、予算決議の決定は以前と比べて大幅に遅れた。予算決議の遅れは歳出法案の決定の遅れを招いた。会計年度の初めまでに可決される歳出法案は少なく、継続決議にいくつかの歳出法案がまとめられた。継

表6 予算決議の採択と歳出法案の可決

事項・年度	予算決議 の採択	遅れ	会計年度初めに可 決された歳出法案	最終一括法案で の歳出法案
1983	6月23日	39日	2	6
1984	6月23日	39日	4	3
1985	10月1日	139日	4	9
1986	8月1日	78日	0	7

(資料：ルドルフ・ペナー&アラン・アブラムソン「壊れた財政統制」1988年、表5-4より引用)

続決議は通常の歳出法案を決めるまでの一時的なものだけではなく、1会計年度の期間のものとなった。これまでの正常な手続きの例外が通例になり、この期間の予算決定をアレン・シックは「即興的な予算」と特徴づけている。<sup>(9)</sup>シックはさらに、「即興的な予算」手続きは「即興的な政策内容」とほぼ同じであると問題を捉えている。

### (3) 調停手続きの利用と成果

増税と支出削減を実施するために、議会は調停過程を毎年度利用しようとした。調停過程には多くの委員会に対する支出削減や収入増加の指示を1つに含めることができるので、支出削減のバランスをはかり、財政赤字の削減を実施することが期待できる。予算委員会による調停指令が第1次予算決議において決められることが慣例化したことが、この間の議会予算過程の特徴の一つである。1983年度予算のTEFRA、1985年度のDEFRAは、調停指令とそれにしがった支出削減と増税を含んだ。調停手続きがなかったならば、財政再建を進めることは困難であったであろう。調停法案には、義務的な支出の削減を盛り込むことが期待された。Iで述べたように毎年の調停指令には、メディケア、公務員給与の抑制、COLAの削減や延期、学生貸付保証、農業プログラムなどが含まれた。

しかし、1984年度には調停指令が会計年度開始までに実施されず翌年度予算と一緒に可決されたとことを経験し、1986年度の調停法案の可決も大幅に遅れた。この遅れの原因は、1984年度には議会内部での委員会の協力が得ら

表7 調停指令と実際の節約額（支出、億ドル）

事項・年度	支出				収入		
	調停指令	実際	割合		調停指令	実際	割合
1982年度	351.2	351.9	100.0%		—	—	—
1983	66	69	111.4		209	179	85.6%
1984	28	0	0	(翌年に制定)	120	0	0
1985	23.5	34.7	147.5		97	106	109.3
1986	193.8	60	31.0		18	8	

(資料：リチャード・フォーゲット「財政統制の権限」1994年、109頁、表6-1、下院予算委員会「調停指令の回顧」1984年、1986年度の収入は合同租税委員会の見積りより)

(注：調停指令に対する下院各委員会の法案報告の削減・増税規模を示している)

れなかったということよりも、むしろレーガン政権の増税拒否の姿勢によるものである。1986年度の遅れは、グラム・ラドマン・ホリングス法の審議によるものであり、ある法案の処理をめぐってであった。調停法案には多くの決定を含むので、ある事項での合意の形成ができなければ行き詰まりを招く。

調停過程による支出削減と増税は、どれほど有効であったのか？1982年度には調停過程が政権の内政支出削減を実施するための戦略となったが、議会の各委員会はその手続きへの反発を強めた。その結果、その後の調停指令による支出削減の規模は限られたものになった。しかし、この時期には議会は増税を調停指令に含めることによって、赤字削減を狙った。表7には初年度のみの支出削減額と増税規模を示しているが、年度によって規模と達成割合は異なっている。

調停指令が有効であったかどうかについては、このような実績をみると評価が分かれる。調停指令が完璧に実施されなかったので、調停は困難を抱えて失敗であるという評価もある。もともと、調停指令には削減を義務づける権限がなく、実際の調停法案を決めるのは各常任委員会である。調停指令の想定しているプログラムの内容変更に対して、各委員会はできるかぎり節約を少なくしようとして戦略的な計算や会計操作をするので、支出削減や増税の報告は文字通りには受け取るわけにはいかない。

I でみてきたように、予算委員会は調停指令を遵守させるために調停法案に介入することはあっても、文字通り指令するのではない。予算委員会と各

常任委員会との間の協力による調停手続きの維持を重視するならば、各委員会の間のバランスを重視することになるであろう。また、たとえば歳入委員会によるメディケアの削減については、メディケア支出の増加を考慮すると調停指令がなくても必要なものであったのかも知れない。<sup>(10)</sup> 1985年度のDEFRA でみられたように、歳入委員会はメディケイドなどのエンタイトルメントを保護するために、その代わりとなるメディケアの削減を報告しなければならなかった。確かに調停過程は完全なものではなく安定した手続きではなかったが、むしろそのような性格をもちながら機能した。<sup>(11)</sup>

#### (4) 歳出法案と予算決議の執行

議会は分立的な機構であり、各委員会に任せられていたならば、支出削減は成功しない。議会は予算決議では赤字削減を支持するが、個々のプログラムに関する歳出決定では決議を無視することが起こりうるかもしれない。総論賛成、各論反対という行動は二律背反であるが、議会の政党による規律が弱くて各委員会に分立している構造のもとでは生じうることである。アメリカの議会政治については、そのような委員会システムによる個別利害の優勢を論じる主張もある。議会の予算手続きはそれを阻止するために予算決議の決定を先行させて、その後に授權・歳出の過程を位置づけた。1974年議会予算法は302条で、歳出委員会は予算賛同決議に基づいてその所管する小委員会への予算権限の配分をして、両院に報告することを義務づけている。予算決定の分立・分業とそれによる予算決定の継起的な性格は、予算決議がその後の過程で遵守されるかどうかという問題をもたらす。

予算決議の執行が歳出法案でどれほど守られたのか、手続きの上では予算委員会によるスコア・キーピングが厳格であったかどうか論点になる。予算決議にはマクロの面では政党指導部の関与が特徴となったが、その予算決議の決定が議会各委員会で達成されたかどうか、実質的な権限の集中かそうでないかを決める論点になる。

予算決議とその後の歳出法案の経過についての、記録作成の任務を担っているのがCBOである。CBOは決議と実際の歳出とを比較して報告している。予算決議と実際の予算支出との間にはいつも相違が生じるが、その理由

表 8 第 1 次予算決議と実際との相違 (億ドル)

事項／年度	1982	1983	1984	1985	1986
収入	130	-46	-137	-2	-15
支出	12	176	15	228	142
国防	-39	26	-7	9	-8
国防以外の裁量支出	11	57	-20	12	23
農産物価格支持	-17	17		26	58
赤字	-118	222	152	230	157

(資料：CBO「経済と予算の見通し」1988年2月，付録A「議会予算見積りの分析」)

の一つは，議会予算決議の想定している経済予想が実際と異なること，プログラムの取扱件数など技術的な想定が実際とは異なること，そして予算決議での想定を政策的に歳出過程や調停過程で実施しているかどうかによる。表8は政策による相違のCBOによる記録である。歳出過程において決定される裁量的な歳出について，国防と国防以外のいずれについても，第1次予算決議と歳出法案にはそれほど大きなズレはない。しかし，義務的な支出で歳出法案の決定の必要なもの，たとえば農産物価格支持プログラムは決議の想定よりも少な目に当初の歳出法案では予想されるが，その後の追加歳出で増額される。

予算決議と裁量的な支出に係わる歳出法案との相違はそれほど多くはないが，その他のものを含めると相違は200億ドル前後にのぼる。前CBO局長のルドルフ・ペナーは予算決議の歳出過程での執行はほぼ達成されていると肯定的に捉えている。<sup>(12)</sup>しかし，赤字総額が2000億ドルにのぼる時期にその1割に近い誤差は無視できない大きさである。

Iで検討したように当初の歳出法案に注目するならば，歳出委員会は予算決議にしたがって法案審議と歳出承認を行っている捉えてよいであろう。歳出法案は予算決議とは異なって，大統領の最終的な承認が必要である。そのために，歳出委員会は大統領予算要求を睨みながら決定を行っている，従来から言われてきた。マシュー・マッキュービンズはそのような比較を行っている。<sup>(13)</sup>表9はマッキュービンズによる63の内政機関についての大統領要求(1982年度を含む)と議会歳出決定の比較結果を示している。レーガン政



表 9 63の内政機関に関する大統領予算要求と  
議会歳出法案の平均変化率 (1948-1985年)

政権・法案	大統領予算の要求	歳出法案の決定	サンプル数
トルーマン	17.4%	8.2%	260法案
アイゼンハワー	11.5	8.2	373
ケネディー・ジョンソン	11.8	8.0	401
ニクソン・フォード	11.1	11.5	386
カーター	10.7	10.3	214
レーガン	-7.7	0.6	215

(資料：マッシュュー・マッキュービンズ「政党政治，分裂政府および予算赤字」1991年)

(注：原資料は上院歳出委員会「歳出，予算要求等」である)

権期の内政支出削減要求は過去の政権と著しく対照的であり，支出の優先順位的大幅な変更を求めたことが現れている。これに対して，議会は増額を行っている。全体としては以前よりは支出を大幅に抑制しているが，議会は大統領の削減要求から内政支出を守った。

それぞれの大統領の予算要求と議会の歳出法案は，それぞれの時期において異なっている。議会の歳出決定が大統領の要求を平均して削減しているばあいと，その逆に増額しているばあいがある。マッキュービンズによると，これは政権政党と議会の両院でどの政党が優勢であるかによって左右される。歳出委員会が委員会として政党から独立して歳出法案の決定をしているというようなミクロ的な捉え方を，否定する見方を提供している。

レーガン政権の時期には，議会の民主党と共和党の分裂が特徴である。民主党と共和党の予算決議では内政支出の取扱をめぐる激しく対立した。その対立の場は予算決議の決定においてであった。したがって，表9に示されているような歳出法案の決定は，基本的には予算決議によって確保されたものであると捉えて良い。支出の優先順位をめぐる争いで，議会は内政歳出の削減に抵抗したが，それでもその成果は以前よりも大幅に低い水準に止まったのである。

### 3 赤字削減の規模と残された遺産

#### (1) 赤字削減の成果ーベースラインとの比較

1983年度から1986年度までの財政再建はどれだけの赤字を削減したのだろうか。毎年の予算決定はベースラインを基準にして行われ、赤字削減もベースラインから測定される。毎年の予算決議の作成の際に年初に利用されるベースラインは、1年以上の将来の期間の経済予測に基づいており、収入と支出は経済状況の変化によって大きく左右される財政構造になっている。そのような財政構造だからこそ、ベースライン推計は予算政策の決定に際して考慮されるのである。実際には楽観的な経済予測が大幅に外れたので、その後のベースライン赤字は当初と比べて増大することを繰り返してきた。

ベースラインには既に行われた過年度の政策決定—法律の改正による支出削減や増税—が織り込まれているので、ある年度のベースラインは昨年までの決定が含まれている。各年のベースラインだけでは、ある期間全体についての予算決定の積み重ねが見えてこないという欠陥がある。先に表2や表5で示したようなCBOの作成した1981年政策のベースラインの予算収支は、このことを考慮して作成されているが、1981年政策を基準点にした仮想的なものである。Iにおいて1983年度から1986年度まで各年度について追跡したように、議会の抱えていたベースラインの予算収支は、表10に示しているようにそれよりもはるかに大きなものであった。

1982年度の予算政策の決定—レーガン政権が勝利を収めた「レーガン革命」と呼んだ予算決定—を出発点とした「1982年政策のベースライン」を推計し、この期間の財政赤字削減の程度をアーバン・インスティテュートのジョン・パーマーは分析している。<sup>(14)</sup> 言い換えると、1982年度のレーガン政権の予算政策を継続したばあいと比べて、この期間にどれだけの赤字削減を行っているかを明らかにしようとしているのである。国防支出の増額は実質7%をベ

表10 ベースライン赤字 (10億ドル)

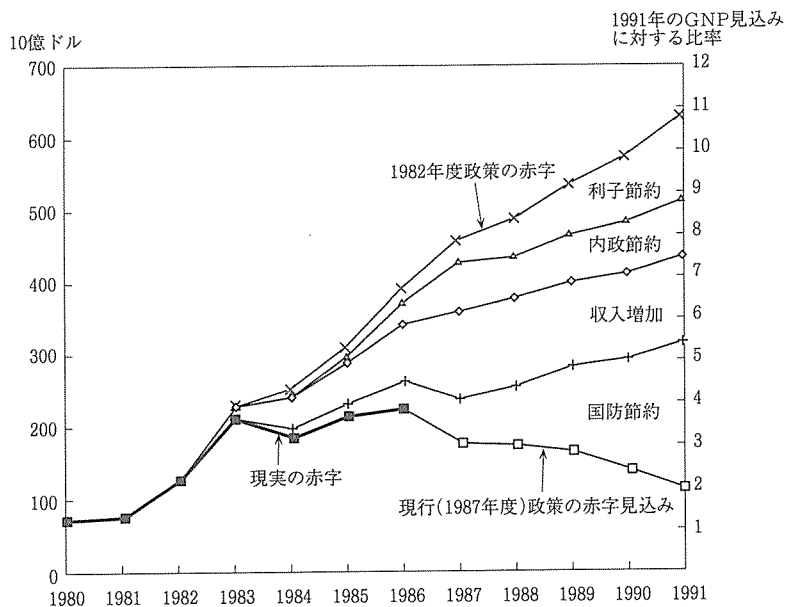
事項・年度	1983	1984	1985	1986
1981年政策のベースライン赤字	151	95	74	64
各年度のベースライン赤字	157	197	195	206
(現実の赤字)	208	185	212	221

(資料：表2，Iの各年度の当該箇所，OMB「財政統計 1988年度」)

ースラインとし、ERTA 減税を想定し、内政支出では1982年度政策を想定している。1982年度の政策決定がそのままであったとしたら、1987年度の財政赤字はGNPの10%・4500億ドルを越え、実際の2倍になったたであろうと推計されている。このようなベースラインと比べて1983年度から86年度までの間の予算期間・循環をふりかえてみると、大規模な赤字削減であったとパーマーは評価している。

「1982年度ベースライン」と実際に比べると、内政プログラムの節約によってGNPの1%を、増税によってGNPの2%を、その赤字削減効果によって利払い費でGNPの1%を削減したことになる。赤字削減の多くは内政支出削減と増税によるものであった。他方で、国防支出の削減は後に遅れた。1986年は国防支出の削減が展望できる状況になったので転換点であることを図は示しており、このことがIで述べたように将来の赤字削減の展望を明るくしているものとしている。

図1 財政再建の影響額



(資料：ジョン・パーマー「赤字の構造変化」1987年)

増税に関する議会の指導権に注目し、調停による内政支出削減に注目するならば、議会の予算決定が一定の成果を上げているという評価に連なるものである。実際にはGNP比率で5%を超える財政赤字を抱えることになったとしても、「議会はそこに止まるために上りのエスカレーターを下りていった」のであり、「大統領との政治的な争いに関わり、非常に不利な賭に対する成功を生み出した」というのが、パーマーによる評価である。

## (2) 不確かな赤字削減額—支出削減の錬金術か

このような評価に対しては、実際の支出が増加しているのに支出削減を主張することについて異論がある。基準としているベースラインそのものが過大な見込みをしていたからであり、ベースラインを政治的に利用あるいは濫用しているのではないかという批判がある。ベースラインを基準にする予算決定は、1974年議会予算法に定められてから徐々に変化したのが、この時期には「現行政策のベースライン」という概念で測ったベースラインの推計が定着した。ベースライン概念には経済予測に左右されるという問題以外に、客観的・中立的なプログラム分析に基づくものなのか、どうかという問題を含んでいる。ベースライン推計が実際にどのように利用されたのかが問題であると、前OMB高官のティモシー・マリスは指摘している。<sup>(15)</sup> ベースラインが現行政策を将来に継続したばあいに起こりうる支出を予測することは、実際には困難であり、また水増しされる可能性が高いというのである。

ベースラインの推計は、裁量的な支出についてはインフレ調整を行い、義務的なエンタイトルメントについては資格をもつ対象人員の推計や給付水準の維持を前提にしている。これは中立的な「現行政策のベースライン」の概念では必ずしもない。生産性の改善による連邦職員の取扱件数の増加によって支出は必ずしも一般的なインフレ率で増加するものではなく、医療については高齢化による利用増加の影響を見積もることは難しい。

しかし、それ以上に問題となるのは、政治的に利用するばあいである。その事例の一つは、レーガン政権の予算案が国防歳出の増額をベースラインに組み入れていたことである。Iで述べたように、1985年度の議会の第1次予算賛同決議は支出総額を3年間で1500億ドル近く削減したが、そのうち国防

支出は583億ドルを占めた。1986年度には3年間で770億ドルの国防支出の削減が想定された。いずれもレーガン政権の要求をベースライン基準として採用しているが、実際の支出は前年度と比べて減らずに増加している。

メディケアは毎年のように調停指令の対象になって節約が実施されたが、毎年の節約額を単純に合計することはできない。一時的な期限を限った支出削減措置がある年度に行われ、その期限が切れると同時に新たにベースラインは増加するが、同じ措置を延長することによって「新たな節約」として計算されるということが起こる。収入のばあいにはその逆に、期限を限定した増税が解除されると同時にベースライン収入は減少し、同じ措置を延長することによって「新たな増税」として計算される。Iで指摘したように、1985年度のDEFRAはそのような内容を含んでいる。政策そのものは本質的には変更されていなくても、このように節約や増税をカウントすることが可能になるようなベースラインの利用には問題がある。

メディケアの改革や支出削減をレーガン政権は要求し、議会も支出削減に取り組んだ。Iで述べたことをふりかえてみると、1983年度予算のTEFRAにおけるメディケア支出削減は3年間で133億ドルにのぼると見込まれ、1984年度には従来の出来高払い方式から事前の診断別医療制度DRGへの改革が決定されて段階的に実施されることになり、1985年度のDEFRAでも数十億ドルの支出削減が行われ、1986年度の調停指令では3年間で110億ドルの支出削減を行うことが決定された。

削減はベースラインから測定されるが、ベースラインそのものが1982年度の約500億ドルから1986年度には760億ドルに急増するように見積もられたので、支出削減が行われても実際の支出は増加する。マリスによると、1981年から1986年までの間にメディケア支出は79%増加したが、その内訳を要因別に分解してメディケアの受給者の12%増加、医療価格の上昇48%を考慮しても、メディケア支出のうちの19%は説明できない。高価な検査や利用の頻度・密度が医療費用を増加させている可能性を示唆している。このような事態を、マリスは「ベースラインの操作」と指摘している。<sup>(16)</sup>

アレン・シックも同様に支出削減は過大な推計であることを指摘している。同時に、支出の削減として想定されているものが、実際には医療サービスの

低下を招く可能性を指摘している。コストを削減してもプログラムの質には影響を与えないという想定をするのは間違いであり、そのような「無知のペール」が明らかになるであろうと述べている。<sup>(17)</sup>ベースラインの濫用を防ぐ方法は何か、その正しい利用方法とは何かについては、実際には合意は存在しない。ベースラインに生産性の向上を明示的に導入することが可能であるのか、メディケアのようなばあいにはそれぞれの支出要因についての分析を明確にすることが可能であるのか<sup>(18)</sup>、マクロ予算の決定を対象にした本稿では十分には検討されなかった論点だが、ミクロ予算の問題として重要である。

### (3) 財政支出構造の成果と遺産

この間の財政支出構造の変化から達成されたこと、未解決なことを、財政支出構造から明らかにしよう。これはベースラインのような曖昧さを含まないで、財政収支の確定した数値を利用することによってできる。表11に示す

表11 財政収支構造の変化（構成比，GNP 比率）

事項・年度	1970	1981	1982	1986	1970	1981	1982	1986
	GNP 比率				構成比			
支出総額	19.8	22.7	23.8	23.8	100.0	100.0	100.0	100.0
国防支出	8.3	5.3	5.9	6.6	41.8	23.2	24.8	27.6
個人への支払い	6.5	10.8	11.4	9.4	33.1	47.7	47.8	39.7
直接的な支払い	5.7	9.6	10.2	8.8	18.7	42.2	42.8	36.9
州・地方への補助金	0.9	1.2	1.2	0.7	4.4	5.4	5.1	2.8
その他の州・地方補助金	1.6	1.9	1.6	2.0	7.9	8.5	6.7	8.6
純利子	1.5	2.3	2.7	3.3	7.4	10.1	11.4	13.7
その他	2.8	3.3	3.0	3.3	14.4	14.6	12.7	13.7
相殺収入	-0.9	-0.9	-0.8	-0.8	-4.4	-4.1	-3.5	-3.3
収入総額	19.5	20.1	19.7	18.5				
赤字	-0.3	-2.6	-4.1	-5.3				
[参考]								
		1970	1981	1982	1986			
相対的に統制不可能な支出の割合(%)		61.5	70.2	72.6	75.3			
構造的赤字（国民経済計算・暦年）(%)		1.6	0.8	1.7	4.6			
国債残高/GNP 比率(%)		28.8	26.6	29.6	41.9			

（資料：OMB「財政統計 1988年度」表1.2，6.1，6.2，7.1，8.1および「財政統計 1986年度」表8.1，構造的赤字はジェームズ・ボターバ「予算政策」1994年より引用）

ように大まかな分類でみると、レーガン政権のスタート以前の1981年度と比べてこの期間に財政収支構造が硬直化している。国防支出はGNP比率で1%ポイント以上増加したが、個人への支払いはGNP比率で1%ポイント以上低下した。この支出が義務的なものであることを考慮し、統制不可能な支出として捉えられていたことを斟酌すると、1970年代の増加傾向が止まったことは注目すべきことである。年金については、1983年の年金制度改革によって年金信託基金は当初の赤字状態から黒字に転換しており、統合予算の黒字要因である。しかしそれにもかかわらずこの期間に歴史的な高さの赤字が継続したために、国債の利払い費はGNP比率で1%ポイント増加し、支出シェアも上昇して財政硬直化の進行を示している。支出総額は1%ポイント増加し、収入は1.6%ポイント低下した。

財政再建政策として個人への移転支払いを抑制したことは、その成果であった。国防支出の増加と合わせてみると、支出の優先順位の再編が起こったと評価できよう。累積する国債残高の対GNP比率は急上昇し、その利払い費の増加によって財政構造は硬直化した。また、利払いの他に既契約あるいは債務負担の授權額として承認されて後年度の支出となる国防費を含めた「相対的に統制不可能な支出」の割合も、むしろ増加している。国防費は予算権限として授權されたものが後年度の支出となるので、硬直化要因となった。公表されている赤字が増加しただけではなく、それから景気循環による影響を差し引いた「構造的赤字」が目立ってきて、景気回復と成長によっても赤字は解消されないことを示している。収入の制約のなかで、財政再建過程でどれほどの財政支出の弾力性を回復したのかと問題を立てるならば、むしろ後退したと言えるかもしれない。

このような財政構造を前提にして、エコノミストは経済への影響を懸念した。予算政策が長期的に持続可能なものであるのか、問題点であった。Iで述べたように、短期的な財政政策の景気対策への利用よりも、先ず財政赤字構造を直して長期的な財政構造の改善が必要であるというのが、多くのエコノミストの見解であった。1983年からCBOは、支出から国債利払い費を除いて収入と対比した第1次赤字が構造的に定着していることを問題として提起している。同様の視点からの財政政策の持続可能性の問題をエコノミスト

は論じている。長期の経済成長へのサプライサイド効果はマクロ経済モデルでは明確なものではなく、その効果は大きくないであろうとアラン・ブラインダーは指摘している。<sup>(19)</sup>エドワード・グラムリッヒはアメリカ経済の現状を「消費のどんちゃん騒ぎ」と捉え、連邦政府の赤字の継続は貯蓄を食いつぶして、いずれは経済成長と消費水準を低下させると指摘している。経済的な危機が緊急の赤字削減策を登場させる可能性も否定できないが、そのような対応策はしばしば拙いものであると警告している。<sup>(20)</sup>エコノミストの指摘や警告にしたがって、財政構造を改善することがどのようにして可能なのか、予算政策の将来と過程の改善方向は依然として見出されていない。

### まとめ

財政再建策としてみると、この時期の予算政策は1982年度の「現行政策のベースライン」の財政赤字を削減することにとりくみ前進し、義務的な支出を抑制すること、減税政策の軌道修正にある程度は成功した。レーガン政権の増税拒否の予算要求は議会に対しては選択肢を狭めるものであったと同時に、国防削減のチャンスを与えた。議会の予算決議もまた楽観的な経済見込みをして、その後の歳出法案の決定や調停法案を完全に指導したわけではなかった。議会予算過程はよろめきながらも機能し続け、調停過程を毎年度のように利用した。それでも生じた財政赤字の累積は、新たな財政支出構造の硬直化を招いた。このような政策をいつまでも継続するには大きな限界があるという認識は広がっており、財政構造の硬直化の打開はますます困難の度を深めるようになったように思われる。

財政赤字の削減圧力は、対立する予算政策が解消されないかぎり、予算過程への緊張を生む。そのことから予算過程の混乱を招き、予算決定の手続きの変更が予想される。当分は、財政赤字を削減するという狭い目標のための手段として、予算過程・手続きが考慮されることになる。次の時期に登場するのは、どのような手続きで、どのような成果をもたらすのであろうか？アメリカ連邦政府の予算制度はますます不安定になるのではないかと予想されるのである。



註

- (1) David Stockman, Budget policy, p.274, in Martin Feldstein ed., American economic policy in the 1980s, 1994
- (2) Allen Schick, The President's budget problem, PB&F, Winter 1981
- (3) Gregory B. Mills, The budget: a failure of discipline, in John L. Palmer and Isabel V. Sawhill ed., The Reagan record, 1984
- (4) Mark S. Kamlet, David C. Mowery and Tsai Tsu Su, Upsetting national priorities ? The Reagan administration's budgetary strategy, American Political Science Review, Vol. 82, No. 4, 1988. レーガン減税がなかったばあいについても彼らはシミュレーションを行っている。減税のないばあいに比べて支出総額は490億ドル多いので、減税によって490億ドルだけ「兵糧攻め」にしたことになる。減税による収入の減少は1986年度には1300億ドルとなり、支出削減と相殺すると赤字を800億ドル増加させていると推計している。すなわち、推計では1280億ドルの赤字であるが実際には2090億ドルにのぼっている。490億ドルの支出削減は、国防支出は160億ドル少なく、統制可能な内政支出で680億ドル少なく内政支出に傾斜している。統制不可能な内政支出では340億ドル多い。

カムレット等の共同研究のモデルは、1987年の次の論文に基づいている。Influences on executive and congressional budgetary priorities, 1955-1981, American Political Science Review, Vol. 81, No. 1, 1987. 彼らはその後も予算結果を説明するための政治経済的な要因とその予算結果への影響度合いを分析している。

- (5) Allen Schick, The capacity to budget, 1990, 第6章, 166頁
- (6) David G. Mathiasen (前 OMB 主計局次長), The evolution of the Management and Budget under president Reagan, PB&F, Autumn 1988
- (7) David Stockman, The crisis in federal budgeting, in Allen Schick ed., Crisis in the budget process, 1986. レーガン大統領とは異なって、ストックマンは議会予算過程の集権的な構造を期待して、それへの関与を求めて OMB 機構を再編した。
- (8) Allen Schick, The budget as an instrument of presidential policy, in Lester Salomon and Michael Lund ed., The Reagan presidency and the governing of America, 1985
- (9) Allen Schick, 前掲書 (註5), 第6章「即興的な予算」
- (10) Richard Forgette, The power of the purse strings, 1994, 第6章「手続きの維持と調停」
- (11) John B. Gilmour, Reconcilable difference ?, 1990, 第3, 4章。ギルモアは調停手続きが目的を達成したと評価している。シックの前掲書 (註5) はむしろ即興的になったことによって調停は継続していると捉えている。
- (12) Rudolph G. Penner and Alan J. Abramson, Broken purse strings: congressional budgeting 1974-1988, 1988, 第6章
- (13) Mathew D. McCubbins, Party politics and dividend government, and budget

deficits, in Samuel Kernell ed., *Parallel politics*, 1991. マッキュービンズ等の *The logic of delegation*, 1991年の第7章も参照。著者は歳出委員会を「国庫の番人」と捉える従来のミクロ予算・増分主義論者の見解に代わって、歳出過程における政党の役割を重視している。

- (14) John L. Palmer, The changing structure of the deficit, *Natonal Tax Journal*, Vol. 40, No. 3, 1987
- (15) Timothy J. Muris, The uses and abuses of budget baselines, in John F. Cogan, Timothy J. Muris and Allen Schick, *The budget puzzle*, 1994
- (16) Timothy J. Muris, 前掲論文, 70-76頁
- (17) Allen Schick, Controlling the "uncontrollables", in Jack A. Meyer and Marion Ein Lewin ed., *Charting the future of health care*, 1987
- (18) Allen Schick, 前掲書(前註5)第7章「予算能力の復活」参照。
- (19) Alan S. Blinder, Reaganomics and growth: the message in models, in Charles R. Hulten and Isabel V. Sawhill, *The legacy of Reaganomics: prospect for long-term growth*, 1984
- (20) Paul N. Courant and Edward M. Gramlich, *Federal budget deficits: America's great consumption binge*, 1986